SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA

TERCER PERIODO

CARPETA Nº 912 DE 1992

DISTRIBUIDO Nº 1765 DE 1992

COMISION ESPECIAL

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

SETIEMBRE DE 1992

RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL. EJERCICIO 1991

ARTICULOS DESGLOSADOS

(ARTÍCULOS 176 Y 177 DEL REGLAMENTO DEL SENADO)

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 10 DE SETIEMBRE DE 1992

A S I S T E N C I A

PRESIDE : SEÑOR SENADOR ENRIQUE CADENAS BOIX

MIEMBROS : SEÑORES SENADORES HORACIO ABADIE, ERNESTO AMORIN LARRAÑAGA, ELISA DELLEPIANE DE MICHELINI Y JOSE KORZENIAK

INVITADOS ESPECIALES : SEÑOR DIRECTOR NACIONAL DE ADUANAS, GENERAL (R) JOSE MARIA RIVERO, CONTADORA CRISTINA MORALES Y DOCTOR ALFONSO LABAT

SECRETARIOS : SEÑORES WALTER ALEX COFONE Y JORGE BLASI

AYUDANTE DE COMISIÓN : SEÑOR LORENZO A. SAAVEDRA

COMISION DE ARTICULOS DESGLOSADOS

(Sesión celebrada el día 10 de setiembre de 1992)

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.
(Es la hora 16)

La Mesa desea agradecer, en nombre de todos los miembros de esta Comisión, la presencia del señor Director Nacional de Aduanas, General José María Rivero, y de sus asesores, doctor Alfonso Labat y contadora Cristina Morales.

En el día de hoy, la Comisión va a tratar los artículos referentes a la materia aduanera y contencioso aduanero.

Tiene la palabra el señor Director Nacional de Aduanas, General José María Rivero.

SEÑOR RIVERO.- Señor Presidente: quisiera agradecer la oportunidad que se nos ha brindado de poder concurrir a la Comisión, a efectos de informar sobre los aspectos que se vinculan con el tema aduanero. Concretamente, vamos a estudiar no sólo los artículos que ya han sido desglosados del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, sino también aquellos que hemos propuesto como aditivos.

Por otra parte, cabe aclarar que contamos con la anuencia del señor Ministro de Economía y Finanzas.

Quisiera consultar a la Mesa acerca del mecanismo que se va a seguir. Desde ya adelanto que, si no hay inconvenientes, desearía que el asesor letrado, doctor Alfonso Labat y la señora contadora Cristina Morales, hicieran uso de la palabra en oportunidad de tratarse algunos aspectos técnicos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tal como lo acaba de indicar el señor Director

de Aduanas, este Cuerpo debe analizar los artículos desglosados y también los aditivos que propuso dicho Organismo.

Si los señores senadores están de acuerdo, desearía que, en primer lugar, nos explicaran la razón de ser de estos artículos desglosados --es decir, 142, 143, 144 y 145-- y, en segundo término, que nos informaran por qué consideran necesario introducir estos artículos aditivos.

Léase el artículo 142.

(Se lee:)

Artículo 142.- Sustituyese el artículo 13 del Decreto-Ley N° 14.629, de 5 de enero de 1977, por el siguiente:

"ARTICULO 13.- Las acciones u omisiones que tiendan a distorsionar u ocultar el precio normal de las mercaderías a importar, definido como tal por la presente ley, constituirán la infracción aduanera de defraudación.

Se presumirá la defraudación cuando:

A) Se compruebe la presentación de declaraciones inexactas o incompletas que pretendan desvirtuar el valor imponible de los tributos.

B) Se compruebe la adulteración de documentos o registros contables de los importadores, relacionados con la operación aduanera de importación que corresponda.

C) El precio normal determinado por la Dirección Nacional de Aduanas supere como mínimo en un 100% (cien por ciento) el valor declarado por el importador.

En los casos de defraudación se impondrá una multa igual al doble del importe de los gravámenes adeudados, siendo ésta también de cargo del importador.

Si los hechos dieran lugar simultáneamente a más de una infracción aduanera, se aplicará la sanción mayor.

La responsabilidad de estas infracciones será siempre del importador de la mercadería, o de su mandante si actuara por poder. Esta responsabilidad será sin perjuicio de la subsidiaria que se pueda hacer efectiva contra el despachante o solicitante de la operación.

Lo dispuesto en este artículo referido a responsabilidad rige, exclusivamente, para diferencias de valor, no excluyendo lo dispuesto por el artículo 284 de la Ley N° 13.318, de 28 de diciembre de 1964".

En consideración.

SEÑOR RIVERO.- Si no hay inconvenientes, solicitaría que la señora contadora Cristina Morales explicara estos artículos.

SEÑORA MORALES.- En el artículo 142 del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, se sustituye el artículo 13 del Decreto-Ley Nº 14.629. Creemos que es oportuno --a fin de aclarar el significado de esta modificación propuesta-- hacer referencia a lo que establece actualmente el artículo 13 del mencionado Decreto.

El Decreto-Ley Nº 14.629 crea el Impuesto Aduanero Unico a la Importación e introduce en la legislación uruguaya el concepto de la definición del valor en Aduanas, del Consejo de Cooperación Aduanera, como base imponible de los tributos a la importación.

Por su parte, el artículo 13 del mencionado decreto, se refería a las modificaciones de valor en las importaciones o despachos, indicando que éstas constituirán la infracción aduanera de defraudación, siempre que se compruebe el dolo del importador. A continuación, establecía dos presunciones de defraudación, que también se recogen en el artículo aprobado por la Cámara de Representantes.

Debemos señalar que la experiencia de aplicar durante 14 años lo que fija el Decreto-Ley Nº 14.629 --en materia de tipificación de defraudación en la determinación del valor en aduanas--, nos indica que se han obtenido resultados bastante nefastos. El artículo 13 no le ha dado elementos a la Administración para que puedan tipificarse con absoluta certeza los

casos de defraudación. A su vez, las presunciones de defraudación que han pasado a la esfera judicial, tampoco han tenido buenos resultados, en lo que tiene que ver con el régimen infraccional --durante estos años de aplicación--, debido a la especificidad del tema del comercio internacional.

En este momento, el equipo técnico que trabajó en el análisis de toda la normativa vigente, entiende que sería adecuado manejar otro criterio, que no fuera el subjetivo, tal como se plantea en el Decreto-Ley Nº 14.629. En realidad, propone que se tienda a un criterio objetivo, tal como primó hasta el momento de la sanción de dicho Decreto-Ley, es decir, el que figuraba en la Ley Nº 13.318, de 28 de diciembre de 1964, que tipificaba todas las infracciones aduaneras. Concretamente, se ha comprobado que en este último caso, reitero, se han obtenido mejores resultados. Es dable señalar que, el artículo aprobado por la Cámara de Representantes en primera instancia, no parte de modificaciones de valor, sino que tipifica que son las acciones u omisiones las que tienden a distorsionar u ocultar el precio normal de las mercaderías a importar. Esta es la base imponible para la aplicación de los tributos, de acuerdo --tal como lo había señalado al principio-- con la adopción de la definición del valor del Consejo de Cooperación Aduanera, con sede en Bruselas.

Esta modificación pretende tipificar, reitero, aquellas acciones u omisiones que puedan ser origen de una defraudación en materia tributaria. Las presunciones de defraudación

que figuran en los literales A) y C), son las mismas que

el Decreto-Ley Nº 14.629, fijando la presentación de declaraciones inexactas e incompletas que pretendan desvirtuar el valor imponible. Asimismo, se prevé una presunción para el caso de que el valor fijado --de acuerdo con las normas que recoge el Decreto-Ley Nº 14.629, de toda la legislación emitida por el Consejo de Cooperación Aduanera-- supere en un cien por ciento el valor declarado por el importador. Posteriormente, se indica una multa y se establece la responsabilidad sobre estas infracciones que ya figuraban en el Decreto-Ley Nº 14.629..

SEÑOR KORZENIAK.- Deseo dar una información de antecedentes legislativos. Concretamente, debo decir que este artículo proyectado recibió el apoyo total de los integrantes de la Comisión. De manera que no creo que, a esta altura, existan mayores dudas respecto a su aprobación, teniendo en cuenta que se aprobó por 14 votos en 14 en la Comisión de la Cámara de Representantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 143.

(Se lee:)

Artículo 143.- Sustitúyese el artículo 21 del Decreto-Ley Nº 14.629, de 5 de enero de 1977, por el siguiente:

"ARTICULO 21.- La Dirección Nacional de Aduanas podrá requerir directamente de las representaciones que el país tenga en el extranjero, la información que considere necesaria sobre precios de mercaderías y servicios. Dicha información será suministrada en la misma forma directa a la mencionada repartición.

Los importadores, despachantes de aduana, o cualquier otra persona que tenga relación directa con las operaciones aduaneras, estarán obligados a proporcionar a la Dirección Nacional de Aduanas las informaciones que ésta requiera para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de valoración de mercaderías.

Para las mercaderías cuyo valor dé lugar a investigación, el Poder Ejecutivo reglamentará los procedimientos y plazos en que la misma deba llevarse a cabo teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 10 y 11 de la presente ley".

En consideración.

SEÑORA MORALES.- En este caso, también se hace referencia al artículo 21 del Decreto-Ley Nº 14.629, cuya sustitución se propone mediante esta disposición recogida con el número 143.

El texto del primer inciso es exactamente el mismo que tenía el artículo 21 de la ley que rige en estos momentos.

Por su parte, el segundo inciso, recoge --incorporando la materia aduanera-- una norma que el Decreto-Ley Nº 14.629 establece con respecto al Código Tributario. Precisamente, dicha ley, mediante referencia al Código Tributario --que como ustedes saben no es aplicable a los tributos aduaneros--, recogía sus artículos 68 y 70 que establecían las obligaciones de los particulares frente a la Administración.

En virtud de que tratamos con particulares muy especiales --que son un subgrupo de los administrados, es decir, los importadores y representantes ante los Despachantes de Aduanas--, quisimos determinarlo específicamente en este inciso segundo. La obligación de proporcionar a la Dirección Nacional de Aduanas la información que ésta requiera para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de valoración de mercaderías, ya figuraba en la norma y habían sido tomadas del Código Tributario, pero como nos ha resultado un poco trabajoso el tema, preferimos incluirlo de manera precisa, para que nadie pueda llamarse a sorpresa en su momento. Posterior-

mente, le damos la contrapartida, es decir, vamos a reglamentar un procedimiento con plazos, para aquellos casos en los que el valor de la mercadería dé lugar a investigación. Al respecto, debemos decir que esto es fruto de la experiencia de 14 años de aplicación de la ley, en los cuales no siempre se ha podido cumplir en los plazos de los recursos administrativos comunes, las investigaciones para seguridad, tanto de la Administración como del administrado. Entonces, pensamos que a la luz de la experiencia adquirida en estos 14 años, sí vamos a poder hacer una reglamentación que contemple en plazos y procedimientos, la seguridad de ambas partes.

Por lo tanto, esta es, simplemente, la función que tiene esta aclaración en el inciso final.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, continuamos con el artículo siguiente.

Lease el artículo 144.

(Se lee:)

Artículo 144.- Sustituyese el artículo 25 del Decreto-Ley Nº 14.629, de 5 de enero de 1977, por el siguiente:

"ARTICULO 25.- Los errores cometidos en la declaración de valor de las mercaderías que puedan advertirse y calificarse como de buena fe en mérito a la documentación aportada en el acto de presentación de la declaración de valor estarán exentos de sanción.

Los errores cometidos en dicha declaración de valor, que no pudieren advertirse y calificarse como de buena fe en mérito a la documentación aportada en el acto de la presentación y puedan traducirse en perjuicio fiscal, serán sancionados con una multa equivalente al 20% (veinte por ciento) de los gravámenes que correspondan a la mercadería a importar.

La comprobación de la reiteración de errores como los indicados en el inciso primero, será sancionada con multas progresivas, que se establecerán desde un mínimo equivalente a 10 UR hasta un máximo de 50 UR .El Poder Ejecutivo reglamentará la presente disposición.

Lo dispuesto en el presente artículo es sin perjuicio de lo establecido en el artículo 13 de la presente ley y en el artículo 207 de la Ley Nº 13.318, de 28 de diciembre de 1964".

En consideración.

SEÑORA MORALES.- El artículo 25 del Decreto-Ley Nº 14.629, hace referencia al artículo 95 del Código Tributario, que es el que establece la contravención como sanción tributaria. Precisamente, ésta tenía problemas para ser aplicada en lo que tiene referencia a la determinación del valor en Aduanas, pues dentro de la normativa emitida del Comité del Valor del Consejo de Cooperación Aduanera, hay una gradación muy específica de los errores. Asimismo, hay una recomendación sobre el tema que aconseja a las Administraciones nacionales, el tratar con benignidad los errores de buena fe.

La contravención, como toda infracción del Código Tributario referida a impuestos internos, en ningún momento toma en cuenta la buena fe como elemento de base.

Por lo tanto, cuando la Dirección Nacional de Aduanas procuró reglamentar el artículo 25 y establecr un procedimiento que fuese aplicable en la contravención como sanción aduanera en la determinación del valor, le fue muy difícil porque tropezó con escollos de filosofía tributaria.

El artículo que se propone en esta modificación, --recogido con el número 144--, hace una gradación de los posibles errores que se cometan en la determinación del valor de las mercaderías a importar.

Pido excusas pero me veo obligada a ir a lo que es la filosofía de la determinación del valor. Para

determinar éste en cada una de las importaciones, es necesario tomar en cuenta una serie de condiciones especiales que concurren en esa transacción, las que deben ser evaluadas por la persona encargada de controlarla, con información que, además, pueda proporcionar el importador.Cabe aclarar que no sólo estamos hablando del precio de las mercaderías, sino de las condiciones que concurren entre importador y exportador para esa transacción específica.

De modo que pueden existir una serie de errores, malas interpretaciones o falta de información, en una primera instancia, por parte de los importadores que no tiendan a evitar o disminuir un pago o sanción.

En base a toda esa Jurisprudencia emitida por el Comité del Valor del Consejo de Cooperación Aduanera, se hizo esta gradación de errores. Es decir, aquellos que, en mérito a la documentación aportada en el acto de presentarse la declaración, puedan calificarse como de buena fe, estarán exentos de sanción, en virtud de lo que recoge la normativa internacional. De la documentación aportada en el momento de la valoración, surge que no hubo intención de rebajar la base imponible de los tributos, sino que hubo desconocimiento del alcance de las repercusiones de la información o del alcance de ésta en el momento de declararla. Los errores cometidos en la declaración que no puedan advertirse y calificarse como de buena fe en mérito de la documentación aportada en el acto de la presentación, son sancionados, pues ellos sí son información propia del importador. Este sabe, o debe saberlo, que

el controlador del valor no la puede sacar de la documentación que está presentando en el acto de realizar la declaración del valor.

Luego consideraremos el criterio de la contravención, que es la comprobación de la reiteración de errores cometidos de buena fe que, quizás, debe ser sancionada porque es una carga para la Administración, es decir, una especie de "modus operandi" del operador. Esa es una de las razones de la sustitución del artículo 25 al que se le ha dado una nueva redacción. Estos son, brevemente, los antecedentes que he tratado de aportar.

Cabe señalar que en todos estos años nunca hemos podido aplicar la contravención, tal como está establecido en el Código Tributario y, por extensión del artículo 25, sería aplicable para el valor que corresponde a la Dirección Nacional de Aduanas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 145.

(Se lee:)

"Artículo 145.- El Poder Ejecutivo establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar el derecho a recurrir en las controversias que se susciten, por aplicación de la presente ley, entre la administración aduanera y los importadores.

El importador podrá recurrir en todos los casos en que la Dirección Nacional de Aduanas ajuste, por aplicación de la presente ley, el valor que haya declarado, sujetándose a las disposiciones generales y especiales vigentes, observando los plazos y procedimientos establecidos en materia de recursos administrativos."

En consideración.

SEÑORA MORALES.- Como el régimen del Decreto-Ley Nº 14.629 resultó mucho más benigno que el anterior --es decir el previsto en la Ley Nº 13.318 que por normativa fue excluido-- con este artículo 145 que se agrega, se da la contraparte de seguridad al administrado pese a que el régimen que estamos estableciendo con estas modificaciones, es más severo.

Además, va a tener las mismas posibilidades de recursos y de defender su razón ante la Administración, que las que tenía con la Ley No 13.318.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más preguntas sobre este punto, pasaríamos a considerar las propuestas de la Dirección Nacional de Aduanas para que se incorporen como aditivos al proyecto de Rendición de Cuentas.

SEÑOR RIVERO.- Señor Presidente: la propuesta nuestra consta de varios artículos aditivos, los dos primeros que se presentaron se relacionan con el contexto de la diferencia de valor. Todos los artículos se refieren específicamente al tema contencioso, salvo el último de los presentados que alude a la posibilidad de ampliar o prorrogar el plazo de los remates que venció el 27 de agosto, a los efectos de aclarar algunos detalles que han quedado sin cumplir, por razones de imposibilidad de coordinación.

En términos generales, quiero expresar que, naturalmente, estos artículos fueron presentados en plazo por la Dirección Nacional de Aduanas al señor Ministro de Economía y Finanzas. Cabe acotar que en el momento en que se estaba elaborando el proyecto de Rendición de Cuentas por parte del Poder Ejecutivo, hubo un paro en la Contaduría General de la Nación, lo que sumó dificultades para la conclusión y especificación de todos los artículos que tendrían que haber sido incluidos en el proyecto de Rendición de Cuentas. Aunque estos artículos no fueron incorporados en su oportunidad, insisto en que hemos solicitado ser recibidos por la Comisión de Artículos Desglosados con la anuencia del señor Ministro. Finalmente, estos artículos no salieron. Además, deseo señalar que en la Cámara de Representantes sucedió algo similar y como fueron considerados sobre la fecha --creo que la propuesta fue del señor representante Heber--, por razones de tiempo, se incluyeron después. Evidentemente, la presión que ejercen los plazos perentorios para resolver todo lo relativo a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal --que debe considerarse en un período de 45 días en cada Cámara-- hizo que esos artículos no fueran definitivamente recogidos en la Cámara de Representantes. Todo esto motivó nuestra insistencia al señor senador Cadenas Boix en el sentido de que los aditivos se incluyan en esta instancia. Para la Dirección Nacional de Aduanas éstos tienen particular importancia.

Este tema del valor lo único que hace es completar globalmente todo un sistema que debe aplicarse y que por distintas circunstancias no ha funcionado. Pienso que no ha sido viable porque las posibilidades que tiene la Dirección Nacional de Aduanas de cumplir específicamente con su función, se vio deteriorada por no contar con los medios adecuados para respaldar o apoyar todo lo relativo a la evasión tributaria o a las diferencias de valor que, al fin y al cabo, repercuten en la parte tributaria del Estado, tal como lo explicaba la señora contadora Morales.

El otro asunto al que queríamos referirnos es el de los artículos vinculados con la materia contenciosa. Por la Ley Nº 14.528 de 25 de mayo de 1976 se creó un procedimiento que establecía una función jurisdiccional para la Dirección Nacional de Aduanas, basándose en el monto o en la cuantía que separaba lo que correspondía a la justicia aduanera y lo que percibía la Aduana mediante una sanción jurisdiccional. Pero el último de esos artículos especificaba que el Poder Ejecutivo era el que adecuaría el monto o la cuantía anual. Lamentablemente, a partir de julio de 1985 no se ajustó más ese monto. Quiere decir que ahora la diferencia real es de N$ 300.000, o sea, una cantidad irrisoria. Esto ha desquiciado a todo el sistema porque los funcionarios que reciben parte de la incautación que realizan, luego de un largo proceso de remate, ventas y fraccionamientos de las partes --esto ocurre tanto por el abandono

del objeto como por la retención-- no ven grandes beneficios. El diligenciamiento es excepcionalmente extenso cuando apenas se superan los N$ 300.000. Inclusive, hay mercaderías --concretamente, comestibles-- que tienen una duración determinada. Además, se puede dar el caso de maquinarias y vehículos cuyos trámites particularmente extensos hacen que lo que le corresponda a la Dirección Nacional de Aduanas por concepto de remate sea insignificante.

Por otra parte, por concepto de tributos lo que los funcionarios recaudarán será mínimo, pues los plazos son muy extensos y lo que se obtiene una vez cumplidos todos los trámites, representa mucho menos.

También está el caso de los vehículos, que muchas veces están deshechos y, en algunas circunstancias, han sido robados, porque no se pueden controlar.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Rivero manifestó, al comienzo de su exposición, que este artículo que sustituye al artículo 257, modifica la cuantía y la eleva a UR 350. Además, señaló que este valor quedó fijado en el año 1987, y que asciende a N$ 300.000. Quisiera saber cuántas Unidades Reajustables representaban en aquel momento.

SEÑOR RIVERO.- El valor del dólar se situaba en N$ 226.56, así que estaríamos hablando de unos U$S 1.500 ó U$S 2.000. Lo que ahora se pretende, o a lo que se aspira, es a UR 350 que constituirían en este momento, N$ 10:000.000, o sea alrededor de U$S 3.000.

Mi intención es referirme a este tema en forma general. Evidentemente, si los señores senadores tuvieran interés en algún detalle específico, cedería la palabra al Asesor Letrado, que tiene mayor idoneidad en la materia.

El planteamiento que se pretende hacer es no dar lugar a una duda constitucional que podría surgir en cuanto a si corresponde que la Aduana continúe cumpliendo la función jurisdiccional que actualmente lleva a cabo, aumentando esa cuantía. En este sentido, hago hincapié en el hecho de que U$S 3.000 no es una cifra muy alta o muy baja; por supuesto que esto no originaría una maniobra con un automóvil. Evidentemente, ningún automóvil podría tener un valor mínimo de U$S 3.000, de acuerdo con los precios actuales.

Entonces, lo que plantea es: transformar lo que era antes la función jurisdiccional de la Aduana en una una de tipo administrativo. Se trata, pues, de que la situación

sea resuelta, en primera instancia, por la Aduana, por supuesto, con las debidas garantías del proceso. Ello significaría que, en caso de que la persona a la que se le haya incautado la mercadería interponga observaciones, pueda contar con las garantías que corresponden, llegando, inclusive, a tener la posibilidad de apelar en alzada ante el Poder Judicial. ¿Qué significa esto? Que la Aduana, con su personal y con la infraestructura con que cuenta, es capaz de cumplir --agrego que sin duda alguna-- este tipo de funciones. Concretamente, dispone de un abogado por cada receptoría, de un sistema contencioso aduanero sito en Montevideo, es decir, de asesores letrados, y también de funcionarios, todo lo cual hace posible adecuar la estructura actual a este tipo de funcionamiento.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que el Poder Judicial no necesita de más personal o de jueces para resolver este tema, entre otras cosas, porque se elimina parte de la enorme carga administrativa que puede ocasionarle el que se haya fijado en N$ 300.000 la cuantía.

En lo que respecta a la Aduana, concretamente, esto significaría un incentivo en su producción. Asimismo, no daríamos lugar a la duda en el sentido de que hay funcionarios que antes de realizar un parte por esa cantidad de dinero --y dado que tienen que esperar seis meses, un año, o tres años--, optan por resolver el problema en forma administrativa y parten la diferencia con el infractor. Sabemos que esto ocurre --si bien es difícil de probar-- y no decimos que se haga de modo generalizado. Personalmente, el tema nos preocupa y, naturalmente, si pudiéramos tener las pruebas

fehacientes de que esto sucede, actuaríamos con mayor rigurosidad, defendiendo los intereses del EStado, tal como corresponde.

Otro de los aspectos aquí mencionados tiene que ver con un artículo que fue modificado el año pasado y cuya aplicación práctica no ha dado buenos resultados. Aclaro que estoy hablando en términos generales.

Específicamente, en este artículo se habla de que una vez que la Aduana incauta la mercadería y se resuelve que tiene razón el que lo hace o el denunciante, obligatoriamente ésta tiene que ofrecerla a los organismos públicos en un plazo irrenunciable se sesenta días. ¿Por qué fracasó esta medida? Porque, casualmente, el Estado nunca compró nada. Es más, el único que tendría posibilidades de adquirirla sería un organismo como DINACOA que, de pronto, podría tener dinero en efectivo como para absorber cierto tipo de mercadería; si bien esto crea trabajo importante para la Aduana, es posible que lo lleve a cabo. Los organismos que pudieran necesitar esa mercadería, llámese Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Defensa Nacional o Entes de otra naturaleza, no cuentan con recursos. Inclusive, la experiencia nos dice que muchas veces transcurren siete, ocho o nueve meses para cobrar una planilla de gastos. Por lo tanto, a mal puerto podemos dirigirnos si prentendemos cobrar o agilitar el procedimiento; por el contrario, estaríamos contribuyendo a no dinamizarlo.

Cabe señalar, por otro lado, que organismos tales como ANTEL, Banco de la República, UTE, etcétera, que disponen de fondos, no compran en virtud de que no los destinan a

este rubro, porque no se los permite la Ley de Presupuesto.

Esta es la idea global que nos anima en este aspecto y en torno a algunos artículos que aquí se mencionan, que son fruto de la experiencia de la Dirección Nacional de Aduanas con respecto a algunas interpretaciones acerca de las cuales esperamos que el Poder Legislativo sea estricto.

En relación con la última disposición que mencioné acerca de los remates , cabe señalar que, de acuerdo con los artículos 133, 134 y 135 de la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Prespuestal sancionada el año pasado, la Dirección Nacional de Aduanas está obligada a rematar toda la mercadería incautada antes del 31 de diciembre de 1991, esté o no finalizado el juicio pertinente.

El remate debía realizarse dentro de los 240 días, plazo que se venció el 27 de agosto de 1992.

Personalmente, diría que en un 95%, 96% o 97% se hicieron todos los remates y se cumplió con la finalidad perseguida, pese a las gravísimas dificultades, porque la organización de los remates fue, realmente, difícil. Nuestra única mira era cumplir estrictamente con lo que dice la Ley. No obstante ello, en Mercedes, y por distintas interpretaciones del articulado --que para nosotros es claro--, no se pudo rematar la totalidad de la mercadería.

La idea que se plantea acá --creo que se establece un plazo de 3 meses o hasta el 31 de diciembre de 1992-- es la de no dejar de cumplir con lo que dispuso el legislador al establecer que la Aduana debía realizar los remates antes del 27 de agosto de 1992.

Lo que aún resta por rematar es algún "olvido", constituido por algún vehículo o alguna moto. Esta situación se dio porque coincidió con las licencias, etcétera. Luego nos encontramos con que los vehículos todavía estaban sin rematar, por lo que pretendemos terminar con el tema, para luego poder cumplir con todos los otros requisitos que marcan las disposiciones legales.

Estos son, en general, los puntos que tienen que ver con los aditivos solicitados. Insisto que estos temas son muy importantes. De lo contrario, no los plantearíamos

tal como lo estamos haciendo. Es necesario resolver los problemas de todo un sistema que, en las actuales condiciones, es como si no existiera. Esto nos causa una gran preocupación, más allá de las particulares dificultades que tiene la Dirección Nacional de Aduanas, que debe luchar contra el contrabando con escasas posibilidades y en inferioridad de condiciones.

Obviamente, no nos quejamos y expresamos que estamos dispuestos a hacer el mayor esfuerzo para lograr nuestros objetivos, así como todos los funcionarios que trabajan en esto.

Sin embargo, expreso que debe existir, por lo menos una base, un sustento de elementos de juicio que nos permita actuar con razonables posibilidades. No pretendemos aumentar los medios económicos con que se cuenta para reprimir el contrabando, pero hay que tener en cuenta que a veces resulta más onerosa la parte de represión del contrabando que lo que nosotros podemos recaudar por evasión tributaria. Este debe ser un elemento equilibrado, por lo que debemos contar con las armas para poder cumplir aceptablemente nuestros objetivos.

Debemos expresar que la represión aduanera es importante, pero no es la única que debe cumplir la Dirección Nacional de Aduanas, que también es un agente de comercio exterior en forma global y además, un organismo recaudador y el que fija, de alguna manera, el valor normal de Aduana que, tal como lo ha expuesto la contadora Morales, es la base tributaria de todo lo demás.

Esto es lo que quería expresar, diciendo a los señores senadores que quedo a la orden para responder cualquier duda.

SEÑOR KORZENIAK.- Pediría una aclaración sobre el último

de los aditivos propuestos, que dice que se atribuye a la Dirección Nacional de Aduanas legitimación procesal para actuar como actor demandado o tercerista en aquellas contiendas referidas a asuntos de su competencia.

Si mal no entendí, la fundamentación aclara que se trata de evitar que un litigante oponga excepciones vinculadas a la legitimación activa de la Aduana, como organismo para plantear, como actor, un procedimiento.

Se me ocurre que, en la práctica, cuando el Estado se ve envuelto en cualquier litigio que sea de materia típica de Aduana, lo pasa a ésta, para que ella actúe. La Aduana lo cometerá a sus curiales para el litigio.

Entonces, no me queda demasiado claro que éste sea un artículo útil, en la medida en que la Aduana, también tiene el carácter de órgano juzgador hasta determinado momento.

No sé si el presente artículo no podría ser visto como contradictorio.

SEÑOR LABAT.- El problema de la necesidad de disponer en los términos que se proyectan enraiza con lo que se ha explicado sobre el fenómeno de la distribución de la jurisdicción aduanera.

Hay una situación de hecho --incluso, a través de la elaboración del Derecho si se puede decir así-- que se ha venido generando desde que, históricamente, se produjo esa especial división de jurisdicción entre el órgano Dirección Nacional de Aduanas y el Poder Judicial.

Los puntos de referencia que podríamos tener sobre la tan particular concepción que tiene el Derecho uruguayo

del sistema contencioso aduanero son, por ejemplo, el Código Tributario, que para el resto de la administración tributaria establece un régimen uniforme, exceptuando al aduanero, y el Derecho Comparado, en general, que por inmensa mayoría no recoge ninguna solución, yo diría que ni parecida, a la que tiene el sistema normativo uruguayo en materia contenciosa aduanera cuando le atribuye al Poder Judicial la determinación de la infracción y la imposición de la sanción.

Esto hace que la Dirección Nacional de Aduanas prácticamente no intervenga en el proceso jurisdiccional de cualquier naturaleza, ya sea contencioso aduanero o de otro orden, por razones de carácter dependiente, si es llamada a intervenir por razones de especialidad y, en algunos casos, por una concepción desviada de la jurisprudencia en lo contencioso administrativo cuando le requiere pronunciamiento sobre lo que tiene a conocimiento para su resolución. A nuestro juicio, ello es improcedente porque se le requiere al Poder administrador la sustancia de lo que va a ser resuelto por la vía jurisdiccional. En las otras circunstancias de lo contencioso administrativo propiamente dicho, cuando deviene al órgano especializado con una dilatoria tal --y éste también es un problema de Derecho, pero de otro orden-- que prácticamente se torna muy difícil contestar en los términos en que la presunta especialidad que poseemos nos podría acreditar para hacerlo. Todo esto, sin tener en cuenta las actuaciones en las que se perfilaría la calidad de actor del instituto aduanero. Hasta el momento, manejamos las hipótesis de la demanda contra la Administración aduanera.

La posibilidad en la que el actor sería el instituto aduanero es nula porque la jurisprudencia ha determinado la exclusión absoluta de toda legitimación de la Dirección Nacional de Aduanas para actuar en la materia contencioso aduanera. En las restantes, luchamos con una situación que yo diría es de puro hecho, es decir, cuando comparecemos directamente sin tener personería.

Concretamente, me refiero a toda la parte penal y a las denuncias de oficio en materia de jurisdicción contencioso aduanera propiamente dicha. queda claro, pues, que se está actuando en la vía de los hechos cuando, en realidad, a nuestro juicio, le debería asistir al organismo, por lo menos, la facultad de promoción. La calidad de actor, de demandado o de tercerista, sería para aquellas hipótesis de los tributarios de reparación. O sea, ir a las actuaciones de oficio en lo que refiere al contencioso aduanero. La materia que ahora está reservada a la administración, se desdibujaría en virtud de esa especial apariencia de ser Juez y parte en lo que refiere a determinada cuantía, porque en el mismo texto se está proyectando la transformación de la jurisdicción contencioso aduanera --en reserva de la administración hasta el día de hoy con esa especie de desarreglo que nos enseñaban en la Facultad-- en una competencia puramente administrativa con una sola particularidad que sería una alzada típica ante los órganos jurisdiccionales, como han existido hipótesis similares en nuestro derecho para otro tipo de circunstancias.

En consecuencia, se haría jugar el artículo sobre la legitimación fundamentalmente en el entendido de que no va a haber más una jurisdicción contencioso administrativa dentro de la órbita aduanera propiamente dicha. La principal explicación radica en la circunstancia existente de hecho hasta el presente, que nos ha hecho prácticamente imposible acceder al conocimiento efectivo en beneficio del erario en todas aquellas acciones de

reparación, cuyo resultado no dudo en calificar como malo para la administración.

SEÑOR PRESIDENTE.- Solicitaría que se me brindara alguna información acerca de los dos primeros artículos. El primero de ellos sustituye el artículo 254 de la Ley Nº 13.318, y en el caso de las sanciones quisiera saber cuáles son las diferencias con el régimen actual. Asimismo, también desearía que se me diera alguna explicación con respecto a la modificación proyectada en el artículo 285.

SEÑORA MORALES.- En realidad, la sustitución del inciso primero del artículo 254 de la Ley Nº 13.318, en la redacción que dió el artículo 243 de la Ley Nº 15.809, no es de fondo, sino de forma, ya que lo que hace es llevar a la situación real de la tributación del comercio exterior, en estos momentos, haciendo referencia a la tasa global arancelaria, en lugar de aludir al recargo del artículo 2º de la Ley Nº 12.670. Por lo tanto, solamente se trata de una definición actualizada, de acuerdo con la terminología que actualmente se usa para la tributación al comercio exterior. El texto anterior decía: "En todos los casos de contrabando se impondrá el comiso (comiso principal)de las mercaderías o efectos, el pago de los tributos correspondientes , las costas y costos del juicio, el pago del doble de los recargos de importación aplicables de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley Nº Nº 12.670 de 17 de diciembre de 1959, los que serán liquidados y percibidos por el Banco de la República Oriental del Uruguay, y una multa del 20% (veinte por

ciento) del valor comercial de las mercaderías o efectos, la que será liquidada y percibida por la Dirección Nacional de Aduanas. El funcionario actuante podrá disponer la publicación de las resoluciones jurisdiccionales o administrativas, con cargo al o a los condenados".

Queda claro que la parte infraccional no ha sido modificada.

Con respecto al inciso primero del artículo 285 de la Ley Nº 13.318, con la redacción dada por el artículo 245 de la Ley Nº 15.809, debo decir que se expresa que "A los efectos de la determinación de los montos de las infracciones aduaneras previstas por la legislación vigente...". Establecemos esta modificación porque la redacción dada por el artículo 245 al 285, decía que "Se consideran tributos a los efectos de las infracciones previstas en los artículos 246 y 251 de la presente ley...". Entonces, ahí solamente se definen los tributos para las infracciones prevista en la Ley Nº 13.318. Como nosotros éramos optimistas con respecto a la aplicación de las infracciones que estábamos tipificando en las modificaciones del decreto Nº 14.629, no quisimos que la definición de tributos quedara incompleta. Reitero, de aprobarse las modificaciones propuestas para el decreto 14.629, no tendríamos definición de tributo para aplicar las sanciones que allí se establecen, porque sólo se definen los tributos con relación a los artículos 246 y 251 de la Ley Nº 13.318.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si ningún otro señor senador desea plantear alguna inquietud, le agradeceríamos al señor Director Nacional de Aduanas y a sus asesores por la valiosa información que nos han proporcionado en la tarde de hoy.

SEÑOR RIVERO.- Quedamos a las órdenes de los señores senadores y les agradecemos la posibilidad que nos han brindado de aclarar algunos aspectos de esta Rendición de Cuentas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Es la hora 17)